

“PERUBAHAN PERUNTUKAN DAN FUNGSI ZONA INTI KAWASAN KONSERVASI DALAM PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR DAN PULAU-PULAU KECIL UNTUK KEGIATAN EKSPLOITASI DI INDONESIA”

Dymas Yulia Putri Kusumaningtyas¹

Universitas Brawijaya
Jalan MT. Haryono No.169 Malang, Jawa Timur, Indonesia
Email: dyms.demarvellous@gmail.com

Abstract

Management of the coastal areas and small islands on the the constitution of the Republic of Indonesia of 1945 Article 33 paragraph (3) and (4), must pay attention to the economic analysis, environmental analysis, and social analysis, so that the construction can be done sustainably. The importance of balance between the demand for development triggered to the needs of the preservation of that does not preclude the next generation to benefit from the natural resources is, this thesis was focused discussion on core zone conservation area that is part of conservation area protected devoted as the area protection habitats and population resources was found in the coastal and small islands and its use limited to research. The problems which discussed are the designation and functions of the absolute core zone for the protection of the habitat and population of the coastal regions and small islands, be inconsistent with the existence of the article which provides substantive gaps of the possibility to change the designation and functions of the core zone of the conservation area for the activities of exploitation, in other words blurs the norm which set the core zone as a protected area. Furthermore, the type of research which used in this journal is research law normative with the statute approach and conceptual approach with the result as follows: the first, was that characteristic of the ocean are can not be separated that allows change typical and quality of core zone conservation area, the rules of change in designation and functions core zone conservation area required by using Minister for Public Works Regulation No. 18/ PRT/ M/ 2010 on guidelines revitalization area as a basis. Second, the word of “exploitation” containing ambiguous, allowing think political transactional that its use less pay attention to conservation, so that the utilization gives less benefit sustainable development.

Key words: core zone, conservation area, management of coastal areas and small islands, exploitation.

¹Mahasiswi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, angkatan 2013.

Abstrak

Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil berdasarkan amanat UUD-RI Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) dan (4), haruslah memperhatikan analisa ekonomi, analisa lingkungan, dan analisa sosial, sehingga pembangunan yang dilakukan dapat dikatakan berkelanjutan. Pentingnya menyeimbangkan antara kebutuhan pembangunan dengan pelestarian agar tidak menghalangi generasi selanjutnya untuk mengambil manfaat dari kekayaan alam yang ada, jurnal ini memfokuskan pembahasan mengenai zona inti kawasan konservasi yang merupakan bagian dari kawasan konservasi dilindungi yang ditujukan sebagai kawasan perlindungan habitat dan populasi sumber daya yang terdapat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dan pemanfaatannya hanya terbatas untuk penelitian. Permasalahannya adalah peruntukan dan fungsi zona inti yang mutlak untuk perlindungan habitat dan populasi kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil, menjadi tidak konsisten dengan adanya pasal yang secara substantif memberikan celah adanya kemungkinan untuk merubah peruntukan dan fungsi zona inti kawasan konservasi tersebut untuk kegiatan eksploitasi, dengan kata lain mengaburkan norma dipetakannya zona inti sebagai kawasan lindung mutlak. Jenis penelitian yang digunakan untuk menganalisa, mendeskripsikan, dan menjawab masalah yang ada, jurnal ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual dengan hasil sebagai berikut: *pertama* karena karakteristik laut yang tidak bisa disekat-sekat yang memungkinkan perubahan ciri khas dan kualitas zona inti kawasan konservasi, aturan mengenai perubahan peruntukan dan fungsi zona inti kawasan konservasi diperlukan dengan menggunakan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 18/ PRT/ M/ 2010 tentang Pedoman Revitalisasi Kawasan sebagai dasar. *Kedua*, kata “eksploitasi” mengandung multi tafsir, sehingga memungkinkan adanya celah politik transaksional yang penggunaannya kurang memberikan perhatian kepada konservasi dan kurang memberikan kemanfaatan pembangunan yang berkelanjutan.

Kata kunci: zona inti, kawasan konservasi, pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, eksploitasi.

LatarBelakang

Wilayah kedaulatan dan yurisdiksi Indonesia membentang luas di cakrawala katulistiwa dari 94° sampai 141° Bujur Timur dan 6° Lintang Utara sampai 11° Lintang Selatan, dan menjadi negara kepulauan yang memiliki peran geopolitik dan geoekonomi. Terminologi Negara Kepulauan tersebut memiliki pengertian geopolitik, bahwa Negara Republik Indonesia memiliki kedaulatan atas segala perairan di sekeliling dan di antara pulau-pulau Indonesia.² Landasan

²Andi Iqbal Burhanuddin, *The Sleeping Giant: Potensi dan Permasalahan Kelautan*, Brilian Internasional, Surabaya, 2011, hlm. 4.

tersebut diakui dalam Landasan Konvensi Hukum Laut PBB (*United Nation Convention on Law of the Sea; UNCLOS 1982*) bahwa negara berhak atas laut teritorial (12 mil laut), zona tambahan (24 mil laut), zona ekonomi eksklusif (ZEE, 200 mil laut), dan landasan kontinen/dasar laut (350 mil laut).³ Konsekuensi secara geoekonomi, bahwa seluruh potensi sumber daya alam yang ada di perairan Indonesia berupa jajaran ± 17.504 pulau serta laut seluas 5,8 juta km² dan pantai sepanjang ± 95.181 km, merupakan sumber daya yang berada dalam penguasaan dan pengelolaan negara Republik Indonesia.⁴

Ketentuan mengenai pengelolaan wilayah pesisir dan perairan (*integrated coastal management*) dari hasil UNCED (*United Nations Conference on Environment and Development*)⁵ di Rio de Janeiro pada tahun 1992, dimasukkan dalam Agenda 21 Chapter 17 yang ditujukan sebagai rencana kerja di Abad 21 dengan judul “*Protection Of The Oceans, All Kind Of Seas, including Enclosed and Semi-enclosed Seas, and Coastal Areas, and the Protection, Rational Use and Development of Their Living Reasources*”. Agenda 21 Chapter 17 tersebut berisi 7 poin utama yang terdiri atas:⁶

- a. *Integrated management and sustainable development of coastal areas, including exclusive economic zones;*
- b. *Marine environmental protection;*

³Melalui Deklarasi Djoeanda 1957, bangsa Indonesia menyatakan diri sebagai negara kepulauan (nusantara) yang disatukan oleh laut sebagai satu wilayah kedaulatan (dalam, Anonymous, **Deklarasi Juanda dan Implikasinya terhadap Kewilayahan Indonesia**, www.budpar.go.id/filedata/4547_1355-djuanda.pdf, diakses tanggal 29 Juli 2015, Pukul 18.30 WIB) Satu dasawarsa kemudian, pada tahun 1967 substansi deklarasi ini menjadi konsep geopolitik bangsa Indonesia yang sekaligus menjadi landasan wawasan kebangsaan yang disebut dengan Wawasan Nusantara (dalam, Wahyono SK, **Indonesia Negara Maritim**, Teraju, Jakarta, 2009, hlm. 4). Konsep Wawasan Nusantara selanjutnya ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat ke dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1973-1978 sebagai modal dasar pembangunan nasional dan terus diperjuangkan untuk dapat diterima di dunia internasional. Berkat perundingan yang cukup panjang dan gigih, pada akhirnya konsep negara kepulauan (*archipelagic state principle*) diterima oleh lembaga Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai konsensus hukum laut internasional (dalam, Wahyono SK, **Indonesia Negara Maritim**, Teraju, Jakarta, 2009, hlm. 5-17). yang bersama 60 negara lain, Indonesia meratifikasi konvensi PBB tentang hukum laut atau yang lebih dikenal sebagai *The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)* 1982 tersebut ke dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 1985.

⁴Andi Iqbal Burhanuddin, **The Sleeping Giant: Potensi dan Permasalahan Kelautan**, Brilian Internasional, Surabaya, 2011, hlm. 4-5.

⁵Konferensi UNCED yang juga dikenal dengan nama *Earth Summit* yang menghasilkan: a). *Convention on Biological Diversity*; b). *Convention on Climate Change*; c). Agenda 21; d). *The Forest Principles*; dan e). *Rio Declaration on Environment and Development*.

⁶Nicholas A. Robinson, **Agenda 21: Earth's Action Plan**, Oceana Publication, New-york London-Rome, 1993, hlm. 307.

- c. *Sustainable use and conservation of marine living resources of the high seas;*
- d. *Sustainable use and conservation of marine living resources under national jurisdiction;*
- e. *Addressing critical uncertainties for the management of marine environment and climates change;*
- f. *Strengthening international, including regional cooperation and coordination;*
- g. *Sustainable development of small island.*

Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara terpadu (*Integrated coastal management*), sebagaimana dituangkan dalam *Chapter 17* Agenda 21 tersebut di atas merupakan pendekatan bahwa lingkungan laut (*The Marine Environment*) merupakan komponen penting bagi sistem penyangga kehidupan global.⁷

Secara garis besar *Integrated coastal management*, berisi prinsip-prinsip yang terkait dengan pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil, integrasi Undang-undang terkait, dan integrasi antar sektor yang baik. Tata kelola untuk pemanfaatan sumber daya kelautan dibangun secara sistemik melalui sistem pengembangan dan pemahaman keterpaduan antara pihak pengelola di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dengan pihak-pihak terkait, adanya tujuan dan sasaran pengelolaan, nilai dan etika pembangunan, serta upaya untuk penyelesaian sengketa dan kerjasama di antara masyarakat yang hidup di daerah tersebut (pesisir), pemerintah dan *stakeholders*.⁸

Kebutuhan akan perlunya pengaturan mengenai pengelolaan wilayah pesisir dan laut di Indonesia, muncul setelah dituangkannya Agenda 21 Global dalam Agenda 21 Indonesia Tahun 1996, dalam Bab 17 (tujuh belas) tentang Pengelolaan Terpadu Daerah Pesisir dan Perairan. Di dalamnya disebutkan bahwa orientasi pengelolaan dan pembangunan serta pemanfaatan sumber daya hayati maupun non-hayati yang terdapat di wilayah pesisir dan perairannya menjadi

⁷ J. C Seronsen and Mc.Creary, **Coast, institutional Arrangement For ManangingCaostal Resources**, dalam Rokhim Dahuri, dkk, **Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Laut Secara Terpadu**, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001, hlm. 5.

⁸ Jacob Rais, dkk, **Integrated Coastaal and Marine Resources Management**, Procceding of International Symposium, Malang, 1997, hlm. 11

prioritas pengembangan dengan aspek keterpaduan dan kewenangan kelembagaan yang terkait, sehingga diharapkan sumber daya yang terdapat di kawasan tersebut dapat menjadi unggulan dalam pembangunan bangsa Indonesia saat ini dan akan datang.⁹

Kebutuhan tersebut di atas dilatarbelakangi bahwa Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari pulau-pulau dengan dikelilingi oleh lautan yang luas, dengan luas daratan 1.922.570 km² dan luas perairan lautnya mencapai 3.257.483 km² (belum termasuk perairan ZEE).¹⁰ Dengan adanya data tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa luas perairan laut Indonesia lebih luas dibandingkan luas daratannya. Dan wilayah pesisir dan laut di Indonesia memiliki makna yang penting bagi pembangunan ekonomi meskipun disisi lain wilayah pesisir juga menyimpan sejumlah persoalan yang terkait dengan ekologi, sosial-ekonomi, serta kelembagaan. Secara umum berbagai persoalan tersebut menggambarkan lemahnya komitmen untuk mendayagunakan potensi sumber daya pesisir dan laut, dan sebaliknya arah pembangunan masih banyak berorientasi ke darat.

Definisi dari penggunaan istilah pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (yang selanjutnya disebut dengan PWP-PK) sebagai suatu pengoordinasian atas kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan kegiatan pengendalian atas sumber daya pesisir serta pulau-pulau kecil yang dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah, antar sektor, antar ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen secara integratif untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat”.¹¹

⁹ Agenda 21 Indonesia, Publikasi Awal, **Strategi Nasional Untuk Pembangunan Berkelanjutan**, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Juli, 1997, hlm. 18-1.

¹⁰ P. Ginting, Fathurrahman M, dan S. Pinem, **Ilmu Pengetahuan Sosial (IPS)-Geografi**, Erlangga, Jakarta, 2007, hlm. 17.

¹¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang **Perubahan Atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil**, disebutkan definisi tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil: “Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil adalah suatu pengoordinasian perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh

Selanjutnya dalam Pasal 1 Ayat (2), disebutkan bahwa wilayah pesisir merupakan daerah peralihan antara ekosistem yang terdapat di darat dengan ekosistem laut yang dipengaruhi oleh adanya suatu perubahan yang terjadi di darat dan juga di laut.

Adapun ruang lingkup pengelolaan atas sumber daya yang terdapat wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang diakomodir aturannya dalam Undang-undang (UU) No. 1 Tahun 2014 tentang PWP-PK, yaitu disebutkan pada Pasal 2, dimana meliputi daerah peralihan antara ekosistem yang terdapat di darat dan ekosistem laut, dengan batas ke arah darat yang mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil yang diukur dari garis pantai wilayah laut Indonesia.”¹²

Jadi, ruang lingkup dari Undang-undang No.1 Tahun 2014 tentang PWP-PK yaitu meliputi daerah-daerah pertemuan antara pengaruh daerah perairan dan daerah daratan, dengan batas ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai. Berbeda halnya batasan yang diatur dalam *UNCLOS 1982*, dimana laut dibagi ke dalam zona-zona yaitu:¹³ 1). Wilayah laut yang berada di bawah yurisdiksi suatu Negara, yang terdiri dari Perairan Pedalaman (*Internal Waters*), Perairan Kepulauan (*Archipelagic Waters*), Laut Wilayah (*Territorial Sea*), Zona Tambahan (*Contiguous Zone*), (*Exclusive Economic Zone*) Zona Ekonomi Eksklusif, dan (*Continental Shelf*) Landas Kontinen; 2). Wilayah laut yang berada di luar yurisdiksi suatu Negara yang terdiri dari (*High Seas*) Laut Lepas dan (*Area/Deep Sea Bed*) Dasar Laut Dalam/kawasan.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah, antarsektor, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat”.

¹²Dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang **Perubahan Atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK** disebutkan bahwa: ”Ruang lingkup pengaturan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil meliputi daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut, ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) ml laut di ukur dari garis pantai.”

¹³Churchill V.Lowe, **The Law of the Sea**, Juris Publishing, third edition, 1999, hlm. 30

Pencerminan prinsip-prinsip *integrated coastal management* dalam Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang PWP-PK terdapat dalam Pasal 4,¹⁴ dimana pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dilaksanakan dengan tujuan untuk melindungi, melakukan kegiatan konservatif, merehabilitasi, memanfaatkan dan memperkaya sumber daya yang terdapat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil beserta sistem ekologisnya secara berkelanjutan dengan melibatkan banyak sektor dan sumber daya alam baik hayati maupun non-hayati, dengan menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, lembaga pemerintah dan mengikutsertakan peran masyarakat guna meningkatkan nilai ekonomi, sosial dan budaya masyarakat setempat.

Pelaksanaan pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil diberikan melalui pemberian izin kepada setiap orang yang akan melakukan pemanfaatan ruang dari sebagian perairan pesisir dan/atau sebagian pulau-pulau kecil secara menetap, sebagaimana yang diatur dalam BAB V, Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK, yang terdiri dari izin lokasi dan izin pengelolaan.

Secara definitif, izin lokasi dan izin pengelolaan dijabarkan dalam Pasal 1 angka 18 dan 18A Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK, yaitu sebagai berikut: izin lokasi merupakan izin yang diberikan untuk memanfaatkan sebagian pulau-pulau kecil dan/atau untuk memanfaatkan sebagian ruang perairan pesisir yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasannya tertentu. Selanjutnya yang dimaksud dengan izin pengelolaan adalah izin yang

¹⁴Didalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 27 tahun 2007 tentang **PWP PK** disebutkan bahwa Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dilaksanakan dengan tujuan: (a). melindungi, mengonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta sistem ekologisnya secara berkelanjutan; (b). menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; (c). memperkuat peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah serta mendorong inisiatif Masyarakat dalam pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil agar tercapai keadilan, keseimbangan, dan keberlanjutan; dan (d). meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya Masyarakat melalui peran serta Masyarakat dalam pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

diberikan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya baik hayati maupun non-hayati yang terdapat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Kedua izin tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain, karena sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (2), izin lokasi menjadi dasar dari pemberian izin pengelolaan.

Mengingat bahwasannya sumber daya alam dan lingkungan hidup memiliki peranan ganda, yaitu berperan sebagai penopang sistem kehidupan dan juga sebagai modal pembangunan sebagaimana diatur dalam BAB II-huruf I Undang-undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional 2005-2025, pengelolaan atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil haruslah berwawasan lingkungan dengan memperhatikan pengelolaan secara berkelanjutan yang juga menjadi salah satu asas dalam Undang-undang tentang PWP-PK.¹⁵

Dalam penjelasan Pasal 3 huruf (a) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 mengenai Perubahan atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK, diterapkannya asas berkelanjutan adalah agar: 1). Pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya baik hayati maupun non-hayati tidak melebihi kemampuan regenerasi atau laju inovasi substitusi sumber daya pesisir; 2). Pemanfaatan sumber daya pesisir pada generasi sekarang tidak boleh mengorbankan kuantitas dan kualitas kebutuhan generasi yang akan datang atas pemanfaatan sumber daya pesisir; dan 3). Pemanfaatan harus dilakukan dengan hati-hati dan cermat disertai dengan penelitian terpadu atas pemanfaatan sumber daya alam yang dampaknya belum diketahui.

Untuk itu, diatur dalam Pasal 17 ayat (4), izin lokasi sebagaimana diberikan untuk kegiatan pemanfaatan sebagian wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara menetap, tidak dapat diberikan pada zona inti kawasan konservasi, alur laut, kawasan pelabuhan, dan pantai umum.

¹⁵Dalam Pasal 3, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang **Perubahan Atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil** disebutkan bahwa: Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil berasaskan: a. keberlanjutan; b. konsistensi; c. keterpaduan; d. kepastian hukum; e. kemitraan; f. pemerataan; g. peranserta masyarakat; h. keterbukaan; i. desentralisasi; j. akuntabilitas; dan k. keadilan.

Kata konservasi merupakan terjemahan dari kata “*conservation*” yang menurut kamus *oxford advanced Learner’s Dictionary of Current English* berarti: *preservation: prevention of loss, waste, damage, etc.*¹⁶ (pertahanan: pencegahan terhadap kerugian, pemborosan, kerusakan dan lain sebagainya). Pasal 1 angka (19) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang PWP-PK mendefinisikan konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sebagai upaya pelestarian, perlindungan, dan pemanfaatan atas sumber daya alam yang terdapat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil beserta ekosistem di dalamnya untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungan sumber daya yang terdapat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dengan berkelanjutan dan tetap melaksanakan kegiatan pemeliharaan dan peningkatan kualitas nilai dan keanekaragamannya. Selanjutnya kawasan konservasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil didefinisikan dalam Pasal 1 angka (20) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang PWP-PK, sebagai suatu kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil yang mempunyai ciri khas tertentu serta dilindungi untuk mewujudkan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara berkelanjutan.

Konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang terdapat dalam batas luas wilayah teritorial 12 ml ukur dari garis pantai termasuk dalam Agenda 21 Chapter 17 program (d), yaitu “*Sustainable use and conservation of marine living resources under national jurisdiction*” yang juga dijadikan tujuan dari pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dalam Pasal 4 Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang PWP-PK.

Diselenggarakannya kegiatan konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, bertujuan untuk:¹⁷ a). Menjaga kelestarian ekosistem yang hidup dalam wilayah pesisir serta pulau-pulau kecil; b). Melindungi alur migrasi ikan dan biota laut; c). Melindungi habitat-habitat biota laut; dan d). Melindungi situs budaya tradisional. Dimana penetapannya, ditetapkan dengan Peraturan Menteri.¹⁸ Secara lebih spesifik, kawasan konservasi, merupakan kegiatan perlindungan atas a).

¹⁶AS Hornby, *oxford advanced Learner’s Dictionary of Current English*, Oxford University Press, New-york, 1985, hlm. 181.

¹⁷Pasal 28 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang PWP-PK.

¹⁸Pasal 28 ayat (2) dan (4) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK.

sumber daya ikan; b). tempat persinggahan dan/atau alur migrasi biota laut lain; c). Wilayah adat/wilayah yang diatur oleh adat tertentu (seperti sasi, awig-awig, mane'e, panglima laot dan/atau istilah lainnya); dan d. ekosistem pesisir yang memiliki keunikan dan/atau rentan terhadap perubahan.¹⁹

Kawasan konservasi dalam Pasal 29 dibagi atas 3 (tiga) zona yaitu:

1. Zona inti: dalam penjelasan Pasal 29 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang PWP-PK dijelaskan sebagai bagian dari kawasan konservasi yang telah ditetapkan dalam wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilindungi, yang ditujukan sebagai kawasan perlindungan habitat dan populasi sumber daya yang terdapat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dan pemanfaatannya hanya terbatas untuk penelitian;
2. Zona pemanfaatan terbatas; dalam penjelasan Pasal 29 Ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang PWP-PK dijelaskan sebagai bagian dari zona konservasi yang telah ditetapkan dalam wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang pemanfaatannya hanya boleh dilakukan untuk ekowisata, budidaya pesisir dan perikanan tradisional; dan
3. Zona lain sesuai dengan peruntukan kawasan.

Sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 1 angka (11) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK, bahwasannya zona merupakan ruang yang penggunaannya telah disepakati bersama antar berbagai pemangku kepentingan dan telah ditetapkan status hukumnya. Ketiga zona pada kawasan konservasi tersebut sudah ditetapkan dengan cara mengintegritaskan kegiatan secara terpadu: 1). Antara pemerintah dan pemerintah daerah; 2). Antar Pemerintah Daerah; 3). Antara Pemerintah, dunia usaha, dan Masyarakat; 4). Antar sektor; 5). Antara ekosistem darat dan ekosistem laut dan 6). Antara ilmu pengetahuan dan prinsip-prinsip manajemen sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK.

¹⁹Pasal 28 ayat (3) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK.

Penetapan prioritas pemanfaatan kawasan laut untuk kepentingan kawasan konservasi sebagai bentuk pencegahan terhadap kerugian, pemborosan dan kerusakan terhadap sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil dengan tidak diberikannya izin lokasi untuk kegiatan pemanfaatan sebagian wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara menetap pada zona inti di kawasan konservasi yang diatur dalam Pasal 17 ayat (4) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang PWP-PK, menjadi kabur dengan adanya substansi norma yang terdapat dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang PWP-PK, yang berisi:

“Perubahan peruntukan dan fungsi zona inti pada kawasan konservasi untuk eksploitasi ditetapkan oleh Menteri dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu”.

Selain itu, adanya substansi norma yang diatur dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK, yang memberikan celah untuk terjadinya perubahan peruntukan dan fungsi zona inti kawasan konservasi untuk kegiatan eksploitasi tersebut, juga bertentangan dengan aturan yang dijelaskan dalam penjelasan Pasal 29 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang PWP-PK, yang menjelaskan bahwasanya zona inti merupakan bagian dari kawasan konservasi yang peruntukannya adalah sebagai kawasan perlindungan habitat dan populasi sumber daya yang terdapat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, dengan status hukum sebagai kawasan yang dilindungi, dan pemanfaatannya hanya terbatas untuk penelitian.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut: *Pertama:* Mengapa terjadi kekaburan norma antara pengaturan izin lokasi dalam Pasal 17 ayat (4) dengan pengaturan perubahan peruntukan dan fungsi zona inti kawasan konservasi dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-undang No. 1 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil?; dan *Kedua:* Bagaimana kebijakan formulasi perubahan peruntukkan dan fungsi zona inti kawasan konservasi dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil untuk kegiatan eksploitasi di Indonesia?

Berdasarkan penjelasan latar belakang dan rumusan masalah diatas, metode penelitian yang digunakan untuk menganalisa, mendeskripsikan dan menjawab permasalahan yang ada, penulis menggunakan jenis penelitian hukum Normatif dengan pendekatan undang-undang (*Statue Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*).

Pembahasan

A. Perubahan Peruntukan dan Fungsi Zona Inti Kawasan Konservasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Untuk Kegiatan Eksploitasi di Indonesia

1. Peruntukan dan fungsi zona inti kawasan konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia

Pengelolaan sumber daya yang terdapat di wilayah pesisir, baik sumber daya perikanan, pulau-pulau kecil dan sumber daya kelautan lainnya tidak dapat dipisahkan dari fungsi konservasi pada wilayah tersebut. Kegiatan konservasi dinilai dapat memberikan jaminan dalam efisiensi pemanfaatan sumber daya alam yang terdapat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara ramah lingkungan, serta dapat menumbuhkan keuntungan ekonomi baik untuk generasi saat ini dengan tidak mengabaikan peruntukan bagi generasi yang akan datang. Sehingga konservasi telah menjadi tuntutan dan kebutuhan yang harus dipenuhi sebagai harmonisasi atas kebutuhan ekonomi masyarakat dan keinginan untuk terus melestarikan sumber daya yang ada bagi generasi masa depan.²⁰

Paradigma dan pengelolaan kawasan konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia menapaki era baru sejak diterbitkannya Undang-undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang No. 45 Tahun 2009, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, serta Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014. Poin

²⁰www.kkji.kkp3k.kkp.go.id, dalam
<https://surajis.files.wordpress.com/2014/08/konservasi-untuk-kesejahteraan.pdf>, diakses pada
 tanggal 02 Juli 2015, pukul 15.30 WIB.

pertama, dalam hal kewenangan pengelolaan kawasan konservasi, kini tidak lagi menjadi monopoli pemerintah pusat melainkan sebagian telah terdesentralisasi menjadi kewajiban pemerintah daerah. Kedua, pengelolaan kawasan konservasi dengan sistem zonasi, dimana pengelolaan kawasan konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dibagi menjadi 3 (tiga) pembagian zona yang dapat dikembangkan; *Pertama*, Zona inti; dalam penjelasan Pasal 29 Ayat (1) Undang-undang No.1 Tahun 2014 tentang PWP-PK dijelaskan bahwa, zona inti adalah bagian dari kawasan konservasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilindungi, yang ditujukan sebagai kawasan perlindungan habitat dan populasi sumber daya yang terdapat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta pemanfaatannya hanya terbatas untuk penelitian; *Kedua*, Zona pemanfaatan terbatas; dalam penjelasan pasal 29 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang PWP-PK dijelaskan bahwa, Zona pemanfaatan terbatas adalah bagian dari zona konservasi yang terdapat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang pemanfaatannya hanya boleh dilakukan untuk ekowisata, budidaya pesisir dan perikanan tradisional; dan *Ketiga*, Zona lainnya sesuai dengan peruntukan kawasan.

Zonasi pada prinsipnya membagi wilayah di dalam kawasan konservasi menjadi zona-zona, bagi kepentingan tingkat pemanfaatan yang berbeda. Ada sebagian wilayah yang dikelola dengan aturan sangat ketat. Sementara sebagian wilayah lainnya bisa dimanfaatkan untuk pemanfaatan *non-ekstraktif*, seperti: pariwisata, pendidikan atau wilayah tradisional yang dikelola oleh masyarakat lokal. Sedangkan zona bisa didefinisikan sebagai suatu wilayah fungsional tertentu dengan batas wilayah yang jelas dan mempunyai tujuan tertentu yang diimplementasikan melalui aturan atau ketentuan tertentu.

Istilah zonasi banyak digunakan dalam sistem penataan ruang, seperti ketentuan pada Undang-undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dalam Pasal 1 angka (11), Undang-undang No. 1 tahun 2014 tentang PWP-PK, istilah zonasi didefinisikan sebagai suatu bentuk rekayasa teknik pemanfaatan ruang melalui penetapan batas-batas fungsional yang disesuaikan dengan potensi sumber daya dan daya dukung serta proses-proses ekologis yang berlangsung sebagai satu kesatuan dalam ekosistem pesisir.

Dengan demikian, dalam rekayasa teknik penataan ruang/zonasi, paling tidak ada tiga hal dasar, ialah: wilayah dengan batas yang jelas, tujuan dibentuknya zonasi, dan aturan dalam satu zona. Terlebih lagi zonasi pada kawasan konservasi, yang apabila mengadopsi model kawasan konservasi darat yang diajukan oleh Kementerian Kehutanan, memiliki kriteria tertentu, yaitu sebagai berikut:

- a) *Diversity* – keanekaragaman hayati, dalam bentuk variasi kekayaan ekosistem, habitat dan *spesies*;
- b) *Naturalness* – keaslian, gangguan atau tingkat degradasi relatif rendah, atau sebaliknya, integritas lingkungan alamiah masih relatif tinggi;
- c) *Representativeness*, keterwakilan, tingkatan suatu lokasi bisa mewakili tipe habitat, proses ekologi dan komunitas biologi;
- d) *Uniqueness* – keunikan, wilayah yang secara *biologis* atau fisik mempunyai ciri dengan keunikan tertentu;
- e) *Rareness* – kelangkaan, habitat yang spesifik atau *spesies* langka;
- f) *Size* – ukuran, harus cukup besar sedemikian rupa sehingga berfungsi sebagai unit ekologi
- g) *Accessibility* - terjangkau, kawasan yang ditujukan untuk mengakomodasi kepentingan pengunjung wisata, pelajar (mahasiswa), peneliti, nelayan harus terjangkau;
- h) *Effectiveness* – keefektifan, *feasibilitas* untuk implementasi aktifitas pengelolaan cukup tinggi.

Kawasan konservasi dibedakan dari kawasan lain di luarnya karena adanya aturan pemanfaatan yang lebih ketat di dalam kawasan. Jenis aktifitas yang diatur bisa dibedakan menjadi 4 (empat) kategori, ialah: (1) penelitian *non-ekstraktif*, bisa dikatakan sebagai semua aktifitas penelitian *observatif* dan pengukuran lainnya yang tidak menyebabkan kerusakan *spesies* atau habitat pada kawasan; (2) penelitian *ekstraktif*, sebaliknya, bisa mengambil atau membawa keluar objek penelitian dalam jumlah atau kisaran yang tidak menyebabkan perubahan nyata pada kawasan; (3) kunjungan *non-ekstraktif*, biasa dilakukan melalui kegiatan eko-wisata atau pendidikan. Pada kegiatan ini, jumlah kunjungan ke dalam kawasan relatif lebih besar dibandingkan dengan pada penelitian *non-ekstraktif*

maupun *ekstraktif*; dan (4) kunjungan *ekstraktif* ialah aktifitas dengan tujuan untuk mengambil (terutama sumber daya) dari dalam kawasan menangkap ikan di dalam kawasan ialah termasuk salah satu kegiatan *ekstraktif* yang paling umum pada Kawasan Konservasi Perairan.²¹

Suatu kawasan konservasi tertentu hanya memungkinkan untuk melakukan aktifitas penelitian *non-ekstraktif* dan penelitian *ekstraktif* secara terbatas. Beberapa jenis kawasan mengizinkan kegiatan penelitian *non-ekstraktif* secara bebas, tapi kunjungan *non-ekstraktif* memerlukan izin khusus. Sedangkan kawasan lainnya lebih difokuskan untuk menerima kegiatan kunjungan *non-ekstraktif* yang lebih banyak dibandingkan dengan kunjungan *ekstraktif*. Bisa juga, semua aktifitas bisa dilakukan (dengan izin), namun masing-masing sudah ditentukan pada zona tertentu di dalam kawasan.²² Untuk tujuan ini, zonasi dalam kawasan konservasi menjadi sangat penting dan vital dalam menerima kompromi antara kepentingan perlindungan keanekaragaman hayati dan kebutuhan masyarakat untuk memanfaatkan kawasan konservasi.

Berbagai zona pada Kawasan Konservasi Perairan bisa dipahami melalui kajian sederhana di atas. *Pertama*, zonasi mencakup pembagian wilayah dalam suatu kawasan bagi peruntukkan yang berbeda. Artinya, setiap zona mempunyai ciri wilayah dengan batas yang jelas, dan peruntukkan fungsional dari wilayah tersebut. *Kedua*, setiap zona mempunyai aturan pembatasan, *limitations*. Setiap aktifitas di dalam suatu zona akan termasuk dalam ketentuan boleh, perlu izin atau dilarang untuk dilakukan. Sesuai dengan aturan pengelolaan, masing-masing zona sering diberi nama tersendiri yang mencirikan status pengelolaan zona tersebut.

Sebutan zona inti ditujukan bagi wilayah di dalam kawasan dengan perlindungan tertinggi. Sedangkan zona pemanfaatan terbatas ialah wilayah dimana tingkat perlindungan relatif rendah, dibandingkan zona inti. Suatu zona diantara keduanya biasa disebut dengan istilah zona penyangga, (*buffer zone*).

²¹Wiadnya, D.G.R, **Zonasi Kawasan Konservasi Perairan**, <http://wiadnyadgr.lecture.ub.ac.id/files/2012/01/8-Zonasi-kawasan-konservasi-perairan.pdf>, diakses tanggal 30 Juli 2015, pukul 19.00 WIB.

²²Wiadnya, D.G.R, **Zonasi Kawasan Konservasi Perairan**, <http://wiadnyadgr.lecture.ub.ac.id/files/2012/01/8-Zonasi-kawasan-konservasi-perairan.pdf>, diakses tanggal 30 Juli 2015, pukul 19.00 WIB.

Zona penyangga bisa disebut sebagai wilayah cadangan untuk melindungi zona inti dari pengaruh aktifitas manusia.

Ketiga zona yang terdapat dalam kawasan konservasi, mempunyai ciri khas sebagai satu kesatuan ekosistem yang ada untuk melindungi:

- a. Sumber daya ikan;
- b. Tempat persinggahan dan/atau alur migrasi biota laut lain;
- c. Wilayah yang diatur oleh data tertentu; dan
- d. Ekosistem pesisir yang unik dan/ atau rentan terhadap perubahan.

2. Perubahan Peruntukan dan Fungsi Zona Inti Kawasan Konservasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Untuk Kegiatan Eksploitasi

Zonasi dalam kawasan konservasi merupakan zonasi yang sangat penting dan vital dalam menerima kompromi antara kepentingan perlindungan keanekaragaman hayati dan kebutuhan masyarakat untuk memanfaatkan kawasan konservasi, terlebih lagi zona inti yang ditujukan bagi wilayah di dalam kawasan konservasi dengan perlindungan tertinggi. Oleh sebab itu, dalam Pasal 17 ayat (3) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Izin Lokasi tidak dapat diberikan pada zona inti kawasan konservasi yang pemanfaatan hanya terbatas untuk kegiatan penelitian.

Akantetapi, adanya Pasal 30 ayat Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, memungkinkan adanya perubahan peruntukan dan fungsi zona inti kawasan konservasi wilayah laut, yang secara substansial memperhatikan beberapa hal:

- a. Pembentukan tim untuk melakukan penelitian terpadu, yang terdiri kementerian dan lembaga terkait, tokoh masyarakat, akademisi, serta praktisi perikanan dan kelautan.
- b. Dilatarbelakangi dampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis (Dampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis adalah perubahan yang berpengaruh terhadap kondisi biofisik seperti perubahan iklim, ekosistem, dan dampak sosial ekonomi masyarakat bagi kehidupan generasi sekarang dan generasi yang akan datang)

Ketetapan Pasal 30 ayat (1) yang berbunyi: “perubahan peruntukan dan fungsi zona inti kawasan konservasi untuk eksploitasi ditetapkan oleh menteri dengan didasarkan pada penelitian terpadu”, mengandung penafsiran yang bertentangan dengan kepastian hukum, yang penulis jabarkan sebagai berikut:

Perubahan peruntukan dan fungsi zona inti yang merupakan kawasan lindung utama yang terdapat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, adalah untuk eksploitasi. Eksploitasi, secara bahasa diadaptasi dari bahasa Inggris “*exploitation*” berarti pemanfaatan; pemerasan.²³ Eksploitasi dalam Kamus Ilmiah Populer diartikan sebagai: 1). Pengusahaan; pendayagunaan, 2). Pemanfaatan untuk keuntungan sendiri; pemerasan.²⁴ selain itu, eksploitasi juga dapat diartikan sebagai pengambilan sumber daya alam untuk dipakai/dipergunakan atau dimanfaatkan dalam berbagai keperluan manusia dalam memenuhi kebutuhannya.²⁵

Definisi eksploitasi juga penulis terdapat dalam Pasal 1 angka (9) Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, sebagai rangkaian kegiatan yang bertujuan untuk menghasilkan Minyak dan Gas Bumi dan Wilayah Kerja yang ditentukan, yang terdiri atas pengeboran dan penyelesaian sumur, pembangunan sarana pengangkutan, penyimpanan, dan pengolahan untuk pemisahan dan pemurnian minyak dan gas bumi di lapangan serta kegiatan lain yang mendukungnya. Disisi lain, dalam Pasal 1 huruf (c) Undang-undang No. 1 Tahun 1973 tentang Landasan Kontinen, kata eksploitasi dan eksplorasi didefinisikan dengan kalimat yang sama yaitu sebagai: usaha-usaha pemanfaatan kekayaan alam dilandas kontinen sesuai dengan istilah yang digunakan dalam peraturan perundangan yang berlaku dibidang masing-masing

Dari beberapa definisi tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa eksploitasi adalah: 1). Pengusahaan dan 2). Pemanfaatan.

²³Tim Pustaka Phoenix, **Phoenix Pocket Distionary**,PT. Media Pustaka Phoenix, Jakarta, hlm. 85

²⁴Heppy El Rais, **Kamus Ilmiah Populer**,Pustaka Pelajar, Jakarta, 2012, hlm. 169.

²⁵Nurkartika, dkk, **IntisariBIOLOGi SMU**, PT Aksarindo Primacipta, Jakarta, 2001, hlm.188

Kedua kata tersebut, menjadi salah satu permasalahan yang dibahas dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil dalam mengubah konsep pemberian Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) yang terdapat dalam BAB V, Pasal 16 sampai dengan Pasal 22 Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil dengan konsep izin, karena selain sumber kewenangan untuk pemanfaatannya adalah perizinan yang diberikan oleh negara. Juga konsep "Izin" ini sejalan dengan doktrin negara sebagai personifikasi dan sekaligus organisasi publik dari seluruh rakyat yang berkedudukan di atas dan sekaligus cerminan dari seluruh individu warga negaranya.

Berkenaan dengan kata pengusahaan dan kata pemanfaatan sebagai makna dari kata eksploitasi, yaitu persoalan konsep pendamping terhadap istilah Izin, apakah "Izin Pengusahaan" atau "Izin Pemanfaatan"? Jika digunakan istilah "Izin Pengusahaan", maka makna yang terkandung menunjuk pada pemberian kewenangan untuk menggunakan perairan pesisir sebagai obyek kegiatan usaha yang penggunaannya lebih berorientasi pada kepentingan ekonomi semata atau komersial. Istilah kegiatan usaha cenderung mengandung semangat eksploitasi yang kurang memberikan perhatian terhadap konservasi.²⁶

Padahal perairan pesisir lebih berkedudukan sebagai *media atau sarana* bagi pelaksanaan kegiatan tertentu. Dalam kedudukannya sebagai media, perairan pesisir dapat dilekati 2 (dua) fungsi, yaitu:

1. Sebagai lokasi tempat dilakukan kegiatan usaha komersial atau non komersial tertentu. Dalam fungsi pertama ini, tekanannya pada kedudukan perairan pesisir sebagai tempat lokasi kegiatan tertentu;
2. Sebagai benda bergerak yang digunakan atau dimanfaatkan untuk menghasilkan sesuatu sesuai dengan kegiatan usaha yang dilakukan. Dalam fungsinya yang kedua ini, tekanannya pada kedudukan perairan pesisir sebagai benda bergerak yang secara langsung atau tidak langsung dapat menghasilkan sesuatu.

²⁶Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang **Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Perubahan Atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007.**

Untuk mengetahui penggunaan kata “pemanfaatan” dan “pengusahaan” dan Undang-undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, dalam kajian ini, Penulis jabarkan sebagai berikut: *Pertama*, dalam Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, menggunakan kata “pemanfaatan” sebanyak 39 kali, sedangkan kata “pengusahaan” hanya sebanyak 6 kali. *Kedua*, dalam Undang-undang No. 14 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, menggunakan kata pemanfaatan sebanyak 27 kali, sedangkan kata “pengusahaan” tidak digunakan sama sekali.

Penggunaan kata “pemanfaatan” lebih dominan untuk kegiatan yang bertujuan memperoleh manfaat dari sumber daya yang terdapat wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, karena kata tersebut, lebih sesuai dengan pembangunan secara berkelanjutan. Sehingga menurut penulis, penempatan kata eksploitasi dalam pasal 30 ayat (1), tidaklah tepat, terlebih lagi, tata cara perubahan peruntukan dan fungsi zona ini kawasan konservasi, belum diatur dalam aturan yang setara dengan Peraturan Menteri sebagaimana yang diamanatkan Pasal 30 ayat (4) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

Perubahan peruntukan yang Penulis uraikan sebelumnya, menunjukkan adanya unsur ketidak pastian hukum, sebagaimana Fuller²⁷ menjabarkan kepastian hukum yang harus selalu berkaitan dengan hal-hal seperti: a). Adanya sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan yang bukan berdasarkan putusan sesaat untuk hal-hal tertentu; b). Diumumkan kepada publik (adanya sosialisasi); c). Peraturan yang tidak berlaku surut; d). Dibuat dalam suatu rumusan yang dimengerti oleh dan/atau secara umum; e). Tidak bertentangan dengan norma yang diatur dalam peraturan yang lain; f). Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang dapat dilakukan; g). Tidak boleh sering diubah-ubah/tidak berpotensi untuk sering diubah; dan h). Harus memperhatikan kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaannya”.

²⁷Achmad Ali, **Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)**, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 294.

Ketidak pastian hukum sebagaimana yang penulis maksud, adalah dikarenakan adanya kekaburan kekaburan norma antara pengaturan izin lokasi dalam Pasal 17 ayat (4) dengan pengaturan perubahan peruntukan dan fungsi zona inti kawasan konservasi dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-undang No. 1 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, serta adanya penggunaan kata eksploitasi yang berpotensi multi tafsir dalam pemahamannya. Sehingga perlu kiranya reformulasi kebijakan dalam pengaturan perubahan peruntukan dan fungsi zona inti kawasan konservasi dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia agar Aturan tersebut benar-benardapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi Penduduk Indonesia.

B. Kebijakan Formulasi Perubahan Peruntukan dan Fungsi Zona Inti Kawasan Konservasi Untuk Kegiatan Eksploitasi Dalam Peraturan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil di Indonesia

Amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berisikan: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, dan juga bahwasannya “perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional” sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Begitu pula diadopsinya Agenda 21 global oleh Negara Republik Indonesia, dalam pola pembangunan berkelanjutan adalah bertujuan untuk memberikan manfaat ekonomi yang dapat berjalan seimbang dengan kondisi lingkungan, sosial, budaya dan politik, sehingga sumber daya alam yang dimiliki oleh Indonesia, dapat selalu memberikan manfaat baik untuk generasi sekarang maupun yang akan datang.

Oleh sebab itu, Penulis merekomendasikan suatu formulasi aturan untuk perubahan peruntukan dan fungsi zona inti kawasan konservasi, yang didasarkan dari Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 18/ PRT/ M/ 2010 tentang Pedoman Revitalisasi Kawasan.

Istilah revitalisasi dalam konteks perubahan peruntukan dan fungsi kawasan konservasi, terdapat dalam Peraturan Presiden No. 51 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan yang sampai saat ini masih mengalami pasang surut atas pelaksanaannya.

Revitalisasi adalah upaya untuk meningkatkan nilai lahan/kawasan melalui pembangunan kembali dalam suatu kawasan yang dapat meningkatkan fungsi kawasan sebelumnya.²⁸ Kawasan adalah wilayah yang memiliki fungsi utama lindung atau budi daya.²⁹ Dan Vitalitas kawasan adalah kualitas suatu kawasan yang dapat mendukung kelangsungan hidup warganya, dan mendukung produktivitas sosial, budaya, dan ekonomi dengan tetap mempertahankan kualitas lingkungan fisik, dan/atau mencegah kerusakan warisan budaya.³⁰

Dimana revitalisasi kawasan, harus terlebih dahulu melihat isu dan permasalahan³¹ yang menjadi latar belakang dilakukannya revitalisasi kawasan yang memiliki fungsi utama lindung dan budi daya, dalam konteks perubahan beruntukan zona inti kawasan konservasi, seperti kemerosotan vitalitas kawasan, degradasi kualitas kawasan lingkungan: kerusakan ekologi, manajemen kawasan yang terabaikan.

Selain itu, penggunaan kata “eksploitasi” dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang PWP-PK, yang berisi:

²⁸Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 18/ PRT/ M/ 2010 tentang **Pedoman Revitalisasi Kawasan**.

²⁹Pasal 1 ayat (4) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 18/ PRT/ M/ 2010 tentang **Pedoman Revitalisasi Kawasan**.

³⁰Pasal 1 ayat (5) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 18/ PRT/ M/ 2010 tentang **Pedoman Revitalisasi Kawasan**.

³¹Bab II, Pedoman Umum Revitalisasi Kawasan, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 18/ PRT/ M/ 2010 tentang **Pedoman Revitalisasi Kawasan**.

“Perubahan peruntukan dan fungsi zona inti pada kawasan konservasi untuk eksploitasi ditetapkan oleh Menteri dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu”.

Mengandung multi tafsir, sehingga memungkinkan celah terjadinya politik transaksional yang tidak berkelanjutan dalam perubahan peruntukan dan fungsi zona inti kawasan konservasi dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Potensi adanya pengelolaan yang tidak sehat, menciderai maksud dan tujuan diberlakukannya Undang-undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 27 tahun 2007 tentang PWP PK, disebutkan bahwa Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dilaksanakan dengan tujuan: (a). Melindungi, mengonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya Sumber Daya Pesisir dan Pulau-pulau Kecil serta sistem ekologisnya secara berkelanjutan; (b). menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-pulau Kecil; (c). memperkuat peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah serta mendorong inisiatif Masyarakat dalam pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-pulau Kecil agar tercapai keadilan, keseimbangan, dan keberkelanjutan; dan (d). meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya Masyarakat melalui peran serta Masyarakat dalam pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Sehingga penggunaan kata eksploitasi perlu untuk dihapuskan.

Faktor-faktor sebagaimana Penulis uraikan, secara garis besar menghasilkan reformulasi kebijakan sebagai berikut:

- 1) Perubahan peruntukan dan fungsi zona inti kawasan konservasi ditetapkan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu.
- 2) Menteri membentuk Tim untuk melakukan penelitian terpadu dengan mengintegrasikan peran lembaga terkait, tokoh masyarakat, akademisi, serta praktisi perikanan dan kelautan
- 3) Perubahan peruntukan dan fungsi zona inti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah yang mengalami:
 - a. Kemerosotan vitalitas kawasan
 - b. Degradasi kualitas kawasan lingkungan

- c. Kerusakan ekologi
 - d. Dan kondisi lainnya yang menghilangkan ciri khas kawasan sebagai zona inti kawasan konservasi.
- 4) tatacara perubahan dan fungsi zona ini sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan peraturan menteri kelautan dan perikanan.

Simpulan

Berdasarkan hasil dalam pembahasan yang telah diuraikan penulis, maka kesimpulan yang dapat dikemukakan guna menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Penyebab dari kekaburan norma antara Pasal 17 ayat (4) dan Pasal 30 Ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil adalah: *Pertama*, ketidak konsistesnya pembentuk Undang-undang dalam melindungi zona inti kawasan konservasi dan *Kedua*, penempatan kata eksploitasi yang sarat akan multi tafsir.
2. Penulis merekomendasikan suatu formulasi aturan untuk perubahan peruntukan dan fungsi zona inti kawasan konservasi, yang didasarkan dari Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 18/ PRT/ M/ 2010 tentang Pedoman Revitalisasi Kawasan. Dimana revitalisasi kawasan adalah upaya untuk meningkatkan nilai wilayah yang memiliki fungsi utama lindung atau budi daya melalui pembangunan kembali dalam suatu kawasan yang dapat meningkatkan fungsi kawasan sebelumnya. Sehingga dapat penulis rekomendasikan formulasi aturan sebagai berikut:
 1. Perubahan peruntukan dan fungsi zona inti kawasan konservasi ditetapkan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu.
 2. Menteri membentuk Tim untuk melakukan penelitian terpadu dengan mengintegrasikan peran lembaga terkait, tokoh masyarakat, akademisi, serta praktisi perikanan dan kelautan

3. Perubahan peruntukan dan fungsi zona inti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah yang mengalami:
 - a. Kemerosotan vitalitas kawasan
 - b. Degradasi kualitas kawasan lingkungan
 - c. Kerusakan ekologi
 - d. Dan kondisi lainnya yang menghilangkan ciri khas kawasan sebagai zona inti kawasan konservasi.
4. Tata cara perubahan dan fungsi zona ini sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan peraturan menteri

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ali, Achmad, 2012, **Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)**, Kencana, Jakarta.
- Brundtland, G.H, 1987, **Our Common Future: World Commission on Environment and Development**, OUP, Oxford.
- Dahuri, Rokhim, dkk, 2001, **Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Laut Secara Terpadu**, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Burhanuddin, Andi Iqbal, 2011, **The Sleeping Giant: Potensi dan Permasalahan Kelautan**, Brilian Internasional, Surabaya.
- Hamidi, Jazim, 2006, **Revolusi Hukum Indonesia**, Penerbit Konstitusi Press, Yogyakarta.
- Hardjosoemantri, Koesnadi, 2006, **Hukum Tata Lingkungan**, Edisi-VIII, Gadjah Mada Univ. Press, Yogyakarta.
- Hornby, AS, 1985, **oxford advanced Learner's Dictionary of Current English**, Oxford University Press, New-york.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Departemen Pendidikan Nasional.
- Nurkartika, dkk, 2001, **Intisari BIOLOGI SMU**, PT Aksarindo Primacipta, Jakarta.
- P.Ginting, Fathurrahman M, dan S. Pinem, 2007, **Ilmu Pengetahuan Sosial (IPS)- Geografi**, Erlangga, Jakarta.
- R. Soeroso, 2006, **Pengantar Ilmu Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta.
- Rais, Heppy El, 2012, **Kamus Ilmiah Populer**, Pustaka Pelajar, Jakarta.
- Rais, Jacob dkk, 1997, **Integrated Coastal and Marine Resources Management**, Proceeding of International Symposium, Malang.
- Robinson, Nicholas A., 1993, **Agenda 21: Earth's Action Plan**, Oceana Publication, New-york London-Rome.
- Syarifin, Pipin, 1999, **Pengantar Ilmu Hukum**, Pustaka Setia, Bandung.

Tim Pustaka Phoenix, **Phoenix Pocket Dictionary**, PT. Media Pustaka Phoenix, Jakarta.

Wahyono SK, 2009, **Indonesia Negara Maritim**, Teraju, Jakarta.

Literatur Jurnal

Adger, W.N. dan A. Jordan, 2009, **Sustainability: Exploring the Processes and Outcomes of Governance**, Cambridge: CUP.

Clark, J.R. 1992, **Integrated Management of Coastal Zone**, FAO Fisheries Technical Paper, No.327, Rome, Italy.

Ferretti, Janine, 1989, **Common Future**, Toronto, Ontario: Pollution Probe.

Lowe, Churchill V., 1999, **The Law of the Sea**, Juris Publishing, third edition.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang **Perubahan Atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil**.

Undang-undang Nomor 27 tahun 2007 tentang **Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil**.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang **Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional 2005-2025**, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700.

Agenda 21 Indonesia, Publikasi Awal, **Strategi Nasional Untuk Pembangunan Berkelanjutan**, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Juli, 1997.

Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang **Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Perubahan Atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007**.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 18/ PRT/ M/ 2010 tentang **Pedoman Revitalisasi Kawasan**.

Website

Anonymous, **Deklarasi Juanda dan Implikasinya terhadap Kewilayahan Indonesia**, www.budpar.go.id/filedata/4547_1355-djuanda.pdf, diakses pada tanggal 29 Juli 2015, Pukul 18.30 WIB.

Surajis, **Konservasi Untuk Kesejahteraan**, <https://surajis.files.wordpress.com/2014/08/konservasi-untuk-kesejahteraan.pdf>, diakses pada tanggal 02 Juli 2015, pukul 15.30 WIB.

Wiadnya, **D.G.R, Zonasi Kawasan Konservasi Perairan**, <http://wiadnyadgr.lecture.ub.ac.id/files/2012/01/8-Zonasi-kawasan-konservasi-perairan.pdf>, diakses tanggal 30 Juli 2015, pukul 19.00 WIB.